

방송통신위원회의 조직 정체성 진단*

조성은**

방송과 통신이 융합되는 환경의 흐름 속에서 방송위원회와 정보통신부가 방송통신위원회로 통합되었다. 두 조직은 오랜 기간 상반된 가치를 추구했던 조직으로, 방송통신융합과 관련해서도 서로 다른 시각과 접근을 강조했다. 이에 본 연구에서는 두 조직의 실질적 통합을 위해 두 조직의 정체성을 고찰하고, 조직 정체성이 형성된 원인을 조직 내부적인 시각(과업속성, 리더십, 조직구조)에서 분석했다. 분석 결과 두 조직은 상이한 정체성을 지닌 조직으로 나타났다. 먼저 방송위원회는 일상적/성과측정이 어려운 과업을 수행하며, 그 결과 정적인 정체성이 형성되었다. 그러나 정보통신부는 비일상적/성과측정이 용이한 과업을 수행하였고 이에 따라 동적인 정체성이 형성되었다. 이와 함께 방송위원회의 포용적/제약된 의사소통적 리더십은 절차적 합리성을 추구하는 정체성을 형성하였다. 반면 정보통신부의 중앙집권적/원활한 의사소통적 리더십은 도구적 합리성을 중요시하는 정체성을 형성하였다. 마지막으로 방송위원회의 노동조합과의 열린 네트워크 구조는 수평적이면서 동시에 과격한 정체성을 형성하였다. 그러나 노동조합과 실질적으로 닫힌 네트워크를 형성한 정보통신부는 관료조직으로서의 위계적 정체성이 발현되었다. 본 연구는 행정조직을 대상으로 조직 정체성의 상대적 차이를 분석했다는 점에서 이론적 의미가 존재한다. 이와 함께 방송통신위원회의 모체 조직인 방송위원회와 정보통신부의 정체성 분석을 통해 방송통신위원회의 방향성을 모색했다는 점에서 정책적 의의가 존재한다.

주제어: 조직 정체성, 방송통신위원회, 과업속성, 리더십, 조직구조

* 본 논문은 본인의 박사학위 논문의 일부를 발전시킨 것입니다. 논문심사 과정에서 유익한 논평을 해주신 지도 교수님과 심사 교수님들께 감사드립니다.

** 고려대학교 행정학 박사를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원으로 재직 중이다(cseongcun@gmail.com).

I. 서론

방송과 통신의 융합이라는 시대적 흐름 속에서 방송위원회와 정보통신부는 방송통신위원회로 통합되었다. 방송통신위원회의 설립은 방송통신 융합이라는 세계적 환경변화에 부응한 조직 편성이다. 그러나 조직통합과 관련해서 우려의 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 가령 역대 정부에서는 행정 개혁의 차원에서 조직 통폐합을 시도했다. 그러나 그 결과는 소기의 목적을 달성하지 못한 경우가 적지 않았다. 두 조직은 하나로 통합되었지만 기대했던 시너지 효과가 발휘되지 못하고 오히려 두 모체 조직 사이에 충돌이 발생했다. 이는 구조적, 물리적 통합은 이루어졌지만 행정인들의 사고가 실질적으로 통합되지 않은데 근본적 원인이 존재한다(노화준 1998). 따라서 직원들의 사고에 대한 고려가 없는 구조적, 기계적 통합은 장기적으로 볼 때 오히려 여러 측면에서 비용을 증가시킬 우려가 존재한다(최성욱 2000).¹⁾ 2003년 이후 진행된 방송통신 융합 과정에서의 방송위원회와 정보통신부 행태 역시 이러한 우려를 불러일으킨다.

한국에서 방송통신융합에 대한 논의는 ‘손안의 TV’로 불리는 DMB(Digital Multimedia Broadcasting, 이하 DMB)가 개발되면서 본격화되었다.²⁾ 방송통신융합의 기술적 결과물인 DMB가 개발되면서 기술 규제에 대한 논의로 더 구체화된 것이다. 그러나 방송통신융합 결과물에 대한 규제 방향을 둘러싸고 방송위원회와 정보통신부는 상반된 시각과 접근을 강조한다. 방송위원회는 공공적, 공익적 측

1) 이와 관련된 사례로 재경원이 존재한다. 재경원은 능률의 원리에 따라 경제기획원과 재무부가 통합되어 탄생되었다. ‘능률 극대화’라는 이념하에 통합된 재경원의 설립에 따라 정책의 일관성 및 유효성이 향상될 것이라는 기대가 있었지만 정부내 조정기능이 상실되었다는 지적과 함께 외환위기를 초래한 원인제공자라는 부정적 평가가 다양한 경로를 통해 제기되었고, 재경원의 폐단에 해체를 주장하는 학자도 있었다(최성욱 2000).

2) 한국에서 방송통신융합에 대한 논의가 언제 시작되었는가에 대해서는 연구자에 따라 견해가 다르다. 가령 김국진(2005), 양선희(2005) 등은 1995년의 정보화촉진법 제정을 기준으로, 정윤식(2004)은 미국의 통신법 제정을 기준으로 방송통신융합 시기를 정하고 있다. 이와 함께 최선규(2005), 황준석 외(2005) 등은 이달곤(1993), 윤영철·황상재(1993)의 연구를 사례로 들며 1993년부터 시작되었다고 주장한다. 한국에서 방송통신융합에 대한 연구가 1993년부터 나타났다는 것을 통해 방송통신융합에 대한 논의 역시 이 무렵에 시작되었다는 것을 판단해 볼 수 있다. 그러나 이 시기에는 방송과 통신이 융합된 실질적 매체가 출시되지 않았기 때문에 방송통신 융합에 대한 논의도 관념적 수준에서 이루어졌다(이상호·김재범 2006).

면을 중시하며 규제 강화를 주장한 반면, 정보통신부는 산업성과 시장성을 강조하며 규제 완화를 주장했다. 이처럼 두 조직은 서로 다른 기준으로 방송통신융합 문제를 접근했기 때문에 방송통신 융합에 관한 현안과 관련하여 대립할 수밖에 없었다(한국일보 1988.11.5, 서울신문 2005.3.1). 두 조직의 의견이 조정되지 않고 갈등만 양산하는 상황이 지속되자, 방송통신융합에 관한 현안 역시 미결로 지속된다. 이에 방송통신융합 문제를 보다 원활하게 해결하기 위한 차원에서 2007년 1월 방송통신융합추진위원회는 방송위원회와 정보통신부의 일대일 통합을 주요 내용으로 하는 「방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률 제정안」을 국회에 상정했다. 그리고 2008년 3월 방송위원회와 정보통신부의 방송통신부서가 통합된 방송통신위원회가 구성되었다.

여기서 본 연구의 정책적 필요성이 제기된다. 두 조직은 동일한 정책 대상에 대해 서로 반대되는 입장을 견지했고 이 때문에 갈등의 골이 깊었던 조직이다. 그런데 두 조직이 갈등이 해결되지도 않은 상황에서 물리적, 기계적으로 통합되었다고 해서 조직원들의 정서적 차원까지 동시에 통합되었다고 지적하기는 어렵다. 이에 두 조직의 실질적 통합을 위해서는 모체 조직의 조직원들이 각자의 조직들에 대해 어떤 조직으로 인식했는지에 대한 연구가 선행될 필요가 있다. 상대 조직에 대한 이해는 조직의 간격을 좁히고 조직의 실질적 통합을 이끄는 단초가 될 것이다.

이와 함께 두 조직은 그 실체에 대해서도 호기심을 불러일으킨다. 제도적으로 볼 때 정보통신부는 중앙행정조직이지만 방송위원회는 위원회 조직이다. 중앙행정조직이 위원회 조직보다 공공성을 더 강조할 것 같지만 정보통신부는 방송통신융합의 시장성과 산업성을 주장했다.³⁾ 이에 반해 위원회 조직은 공공성을 망각할 우려가 있다는 지적에도 불구하고, 방송위원회는 방송통신융합의 공익성, 공공성을 강조했다(백완기 2000, 오석홍 2003).⁴⁾ 더욱이 정보통신부는 공무원들로 구성

3) 정보화의 산업적·경제적 시각에 대해서 비판적 시각이 없는 것은 아니다(김성태 2000, 정충식 2007). 우리나라의 정보통신은 보편적 서비스의 개념보다는 산업지향적 속성이 강하다는 지적이 그것이다. 가령, 미국은 정보통신의 산업적 속성과 보편적 서비스로서의 속성이 모두 높다고 평가된다. 이에 반해 한국은 수출의 30% 이상을 정보통신산업이 차지하는 등 IT산업 육성은 점차 확대되어 가는데 비해 정보격차 수준은 심각하다고 지적된다(정보통신부 2006).

4) 방송의 공공성과 관련하여 방송계 내에서 논란이 없는 것은 아니다. 기존의 학자들이 방송에 대해 공공·공익적 가치를 강조하는데 반해, 신진 학자들은 방송의 공익성이 고수되어야 할 것인가에 대해 반론을 제기하기도 한다. 방송의 산업성·경제성 역시 추구되어야 할 필요가 있다는 것이다.

된 조직인 반면, 방송위원회의 조직원들은 민간인 신분이다. 따라서 제도적으로는 오히려 정보통신부가 공공성을, 그리고 방송위원회가 산업성을 추구할 가능성이 높다. 그러나 실상은 반대로 나타났다. 그러면 왜 정보통신부는 공무원들로 구성된 중앙행정조직임에도 불구하고 산업성과 시장적 가치를 강조한 반면 공공성을 소홀히 할 우려가 있다고 지적되는 위원회 조직인 방송위원회는 공공성, 공익적 가치를 강조했던 것일까? 이에 본 연구에서는 조직의 실체를 파악해 볼 수 있는 개념인 조직 정체성을 통해 두 조직의 실체와 함께 상대적 차이를 분석한다.

조직 정체성은 조직의 선호와 행위를 결정짓는 주요 원인으로 지적된다(Dutton & Dukerich 1991, Pratt & Rafaeli 1997, Dukerich & Goldenbiddle & Shortell 2002, Elsbach & Kramer 2004). 그러나 중요성에 대한 지적에도 불구하고 조직 정체성에 대한 경험적 연구는 많지 않다. 이는 조직정체성과 타 유사 개념과의 차이가 명확하지 않다는 인식과, 행정학 분야에서 조직 정체성에 대한 논의가 필요한가에 대한 회의적 인식에 그 원인이 존재할 것이다. 그러나 조직 정체성은 타 유사 개념들, 가령 조직 문화나 조직 이미지 등과 구분되는 개념이며(Dutton & Dukerich 1991, Fiol & Hatch & Golden-biddle 1998, Hatch & Schultz 2000, McKinney 2004) 고착된 개념이 아닌 일정기간의 지속성을 주요 속성으로 한다. 따라서 지속적 속성과 함께 정권에 따라 변화를 경험하기도 하는 행정조직의 실체를 연구하기에 적절한 개념이다. 이에 더해 행정조직은 공무원 조직이라는 속성상 이익보다 봉사, 소명 의식 등의 가치적 체계가 더 강조되는 조직이다. 이러한 가치적 측면이 중요시 되는 이유는 조직원들이 자체 조직을 공공조직이라고 인식하는데 원인이 있을 것이다. 따라서 행정조직에서 조직 정체성은 조직의 방향성을 결정하는 중요한 원인이기 때문에 더 구체적으로 각 행정조직의 고유 정체성에 대한 분석이 시도될 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 방송위원회와 정보통신부를 대상으로 두 조직이 어떤 정체성을 지니고 있으며, 그 정체성이 왜 형성되었는지 정체성 형성 원인을 분석한다. 이를 위해 DMB가 개발되어 방송통신융합이 본격화된 2003년부터 「방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률 제정안」이 국회에 상정되어 두 조직의 통합이 가시화된 2007년 1월까지를 시간적 범위로 정한다. 주요 연구방법은 문헌연구와 인터뷰이다.

Ⅱ. 사례 분석을 위한 이론적 배경

1. 한국의 방송통신융합

한국의 방송통신융합은 DMB 개발과 함께 시작되었다. 그리고 방송통신융합에 대한 정책적 논쟁은 이후 IPTV가 개발되면서 더욱 심화된다. 방송통신융합 사례에 대해 방송위원회와 정보통신부 시각을 중심으로 DMB 규제를 위한 방송법 개정, 지상파DMB 사업자 선정과 서비스 시기, IPTV 규제로 구분하여 살펴보겠다(조성은 2006).

1) DMB의 개념과 규제

DMB 규제를 위한 방송법 개정 논의는 2003년 7월 방송위원회가 자체 방송법 개정안을 발표하면서 시작되었다. 정부 입안의 경우 부처 협의를 거쳐야 하지만 본 개정안 작업에서는 이 과정이 생략되었다(한국일보 2003.7.24). 방송위원회는 개정안에서 방송의 개념을 확대하여 유, 무선 인터넷 업체까지 규제대상에 포함시켰다. 이에 정보통신부는 방송위원회 개정안이 통신업체와 유선포털 업체에 이중규제를 가져온다며 전면 재검토를 요구한다. 그리고 DMB와 관련된 규정만 먼저 개정할 것을 요구하였다. 그러나 방송위원회는 통신매체를 통한 서비스에도 공익 개념의 규제가 필요하며, 관련법 정비가 안된 상태에서 허가추천을 할 수 없다고 반박한다(서울신문 2003.12.12). DMB 근거 규정 마련을 위한 방송법 개정 과정에서 방송위원회와 정보통신부는 심각한 대치를 이루었고(성지은 2006), 논란을 거듭한 끝에 결국 2004년 3월 DMB를 방송영역에 포함시킨 방송법 개정안이 국회를 통과하였다.

2) 지상파DMB 사업자 선정기준과 서비스 시기

방송법 개정 이후 지상파DMB 사업자 선정이 진행되었다. 지상파DMB 사업자 선정 기준과 관련하여 2005년 3월 정보통신부는 통신방송정책협의회에서 지상파 DMB 사업자 선정시 콘텐츠 제작 능력이 있는 방송사업자를 우선 고려해야 한다

는 입장을 제시한다. 그러나 방송위원회는 정보통신부의 이러한 입장과 관련해, 신규 서비스를 준비해 온 사업자와의 형평성을 고려해 공정하고 객관적인 절차를 통해 사업자 선정을 추진하는 것이 바람직하다고 대응한다(문화일보 2004.3.15). 그리고 사업자 선정 절차에 따라 2005년 3월 지상파DMB 사업자인 KBS, MBC, SBS, YTN, 한국DMB, KMMB가 선정된다.

사업자는 선정되었지만 지상파DMB 서비스 시기와 관련해서 두 조직은 다시 대립한다. 정보통신부는 지상파DMB의 해외진출을 모색하고 있었기 때문에 DMB 사업을 빠르게 추진해야 한다는 입장이었다. 그러나 사업은 정보통신부의 계획만큼 빠르게 추진되지 못했고, 정보통신부는 그 원인을 방송위원회에 두었다. 이는 당시 정보통신부의 전파관리국장의 직접적인 언급을 통해 나타난다. 그는 “대통령과 정보통신부 장관이 해외에 나갈때마다 지상파DMB 홍보에 열심인데 정작 국내에서의 서비스는 지지부진하다. 정보통신부는 사업승인을 내줄 준비를 다 갖추고 있는데 사업추천권을 가진 방송위원회가 별다른 움직임을 보이지 않는다”고 지적했다. 정보통신부의 입장에 대해 방송위원회는 “정보통신부는 우리가 사업추진을 서두르지 않는다고 불만이지만 방송사업자들의 준비가 아직 부족해 사업 추천권을 내줄 수 없는 상태”라고 반박한다. 그리고 비지상파사업자 중 법인설립이 안된 곳도 있기 때문에 서비스를 위해 송신탑 추가 등이 먼저 이루어질 필요가 있다고 지적했다(내일신문 2005.6.8). 두 조직의 대립 속에서 2005년 6월 5개 사업자에 대해 사업허가 추천결정이 내려진다.

3) IPTV의 개념과 규제

IPTV가 DMB에 이어 새로운 방송통신융합매체로 떠올랐다. IPTV가 방송인지, 통신인지에 대한 개념 규정이 명확하지 않았기 때문에 IPTV 규제를 둘러싸고 두 조직은 다시 대립한다. 방송위원회는 IPTV가 방송법상 종합유선방송과 동일하며 결국 방송이기 때문에 공공성 차원에서 접근되어야 한다고 주장했다. 반면 정보통신부는 통신기술 발전으로 생겨난 부가통신서비스이기 때문에 방송법 규제 대상이 될 수 없다고 반박했다(국민일보 2005.1.25). 그리고 한국에서 IPTV를 상용화하면 국가부장차원에서 도움이 되기 때문에 산업적 차원에서 접근해야 한다고 주장했다(서울신문 2005.1.18, 2005.3.1).⁵⁾ 접근방식의 차이에 따라 IPTV 규제에 대한

의견 역시 상이하게 제시되었다. 정보통신부는 IPTV가 방송법의 강력한 규제를 피해야 하며 대안으로 융합서비스사업법을 제정해야 한다는 입장이었다. 그러나 방송위원회는 IPTV 역시 케이블TV와 다를 바 없으며 기존 방송과 동등한 수준의 엄격한 규제를 받아야 한다고 주장했다(한겨레신문 2005.8.19). 대립이 지속되자 고위정책협의회가 구성되었다. 그러나 IPTV 규제에 대한 입장 차이를 좁히는 데는 성공하지 못했다. 정보통신부는 IPTV 시범사업에 KT 등 통신사업자들이 참여할 수 있도록 요청했으나 방송위원회는 IPTV가 통신인지 방송인지 명확하지 않은 상황에서 시범사업을 하는 것은 문제가 있다고 반대했다. 방송위원회에 대해 정보통신부는 방송과 통신 융합 서비스에 대한 합의 등을 거친 이후에 IPTV 시범 사업을 하게 되면 현재 확보한 우수한 기술이 경쟁국에 뒤쳐질 수밖에 없다고 반박하는 등 두 조직의 대립은 지속된다(문화일보 2005.6.22). 대립이 지속되자 2007년 1월 방송통신융합추진위원회가 구성되었고, 여기서 IPTV는 방송으로 규정되었다.

지금까지 살펴본 것처럼 방송위원회는 방송통신융합서비스 규제와 관련하여 공공성, 공익적 입장을 지켜야 한다는 것을 강조했다. 그리고 결과보다 단계적 과정을 중요시했다. 이에 반해 중앙행정부처인 정보통신부는 세계시장 선점 등의 이유로 산업성, 시장성을 강조했다. 그리고 사업이 빠르게 추진될 것을 주장했다. 방송통신융합과 관련해 두 조직은 상반된 주장을 전개하는 조직이었다. 그러한 두 조직이 통합되었다. 이에 본 연구에서는 두 조직의 정체성과 정체성 형성 원인을 분석한다.

2. 조직 정체성의 개념과 주요 특징

조직 정체성은 “우리는 누구인가(Who are we)?”에 대한 대답이다. 조직 정체성은 조직을 정의하거나 타 조직과의 상대적 특징을 구별짓기 위해 논의된다. 조직 정체성은 실체의 본질을 밝히는 도구로써 조직의 숨겨진 의미, 조직 행태의 근본적 원인이 된다(Dutton & Dukerich 1991, Meal & Ashforth 1992, Elsbach & Kramer

5) 이러한 논란에 대해 정작 통신사업자측은 명칭은 중요하지 않고 사업을 빨리 시작하는 것이 중요하다는 입장이었다(동아일보 2005.4.15).

2004). 불확실한 위기 상황에 직면했을 때 조직은 중요한 선택을 위해 자체 정체성을 되돌아보고, 이 시기에 조직 정체성이 부각되기도 한다. 방송통신의 융합과정에서 두 조직의 해체 및 통합은 두 조직의 위기상황이었다. 따라서 각 조직의 정체성이 더 부각되어 나타난 시기라고 볼 수 있다. 여기서는 두 조직의 조직 정체성을 분석하기에 앞서 조직 정체성의 개념을 살펴보고, 이어 다양한 정체성의 혼재와 그로 인한 갈등 가능성에 대해 고찰한다.

1) 조직원들의 자체적 인지로서의 조직 정체성

조직 정체성의 개념은 Albert & Whetten(1985)에 의해 과학적 정립이 이루어졌다. 조직 정체성의 개념과 관련하여 주요하게 논의한 부분은 조직 정체성의 주체와 구성요소에 대한 부분이다. 먼저 조직 정체성의 주체는 제 삼자가 아닌, 조직 구성원 자체이다. 조직 구성원들의 자기 조직에 대한 인지가 조직 정체성 개념의 근본적 전제가 된다. 따라서 조직 정체성은 제 삼자의 시각이 아닌, 조직 구성원의 시각을 통해 자체 조직이 분석된다. 이처럼 조직 정체성은 조직 구성원들의 조직에 대한 시각, 인지라는 점에서 유사 개념인 조직문화, 조직 이미지와 구분된다(Fiol & Hatch & Goldenbiddle 1998, Hatch & Schultz 2000, 2004, McKinney & Howard 2004, Mills 2005). 먼저 조직 정체성과 비교했을 때 조직 문화는 주체가 포함된 개념은 아니다. 조직문화에는 조직원과 함께 조직 외부인의 조직에 대한 시각도 포함된다. 따라서 조직 정체성보다 광범위한 개념이라 할 수 있다. 이에 반해 조직 이미지는 조직 구성원들이 조직의 외부인들이 자체 조직을 어떻게 볼 것인가에 대한 인지라고 할 수 있다(Dutton & Dukerich 1991). 따라서 주체가 조직 구성원들의 인지라는 점에서는 유사하지만 조직에 대한 주된 시각적 초점이 되는 주체가 조직 구성원인가 아니면 외부 구성원인가에 따라 차이점이 존재한다.

물론 외부 구성원들이 자기 조직을 어떻게 보는가 역시 조직 행태를 결정하는 한 부분일 수 있다. 그러나 행태를 결정하는 더 중요한 요인은 외부의 조직에 대한 시각이 아니라 조직 구성원들의 조직에 대한 스스로의 인지라고 할 수 있다. 타 조직이 우리 조직을 어떻게 보는가가 아니라 우리 조직이 어떤 조직이라는 자체적인 인지가 행태를 결정하는 궁극적인 요인이라는 점이다. 본 사례에서도 방송위원회와 정보통신부는 방송통신융합 과정에서 관련 조직들의 시각을 의식하기보

다 각 조직이 어떤 조직인가에 대한 자체적 인지를 바탕으로 방송통신융합 과정에 대처해 나간다. 이는 방송통신 융합과정이 두 조직의 사활을 둘러싼 중요한 위기 상황이었기 때문에 더욱 그러했다. 따라서 방송통신 융합과정에서 두 조직의 실체를 이해하기 위해서는 조직문화나 조직 이미지에 대한 분석보다 조직 정체성에 대한 분석이 우선시될 필요가 있을 것이다.

인식적 주체와 함께 조직 정체성을 논하기 위해서는 조직 정체성을 구성하는 주요 속성들을 이해할 필요가 있다. 조직 정체성의 주요 기준적 속성으로는 중심성, 구분성, 지속성을 제시할 수 있다(Albert & Whetten 1985). 다시 말해 조직 정체성은 조직의 중심적이며 본질적 속성이어야 한다. 동시에 다른 조직과 구분될 수 있는 속성이어야 하며, 마지막으로 시간의 흐름에 따라 일정 기간 지속성을 지닌 속성이어야 한다.⁶⁾ 적지 않은 연구들이 조직 정체성을 구성하는 세 가지 속성, 특히 앞에 제시한 두 속성에 중점을 두고 조직 정체성에 대한 분석을 시도한다. 가령 조직 정체성이 조직의 복장으로 나타난다는 것을 보여준 Pratt & Rafaeli(1997)의 연구는 조직 정체성의 세 가지 주요 속성 중 중심성에 초점을 맞춘다. 그래서 대학병원 재할과의 주요 임무와 역할을 조직 정체성으로 파악한다.

한편, Elsbach & Kramer(2004)의 연구는 조직의 구분되는 속성에 중점을 둔다. 미대학들의 정체성을 분석한 Elsbach & Kramer(2004)는 “우리 학교는 X유형의 학교이다”, “우리 학교는 X라는 점에서 다른 학교와 차이가 존재한다”와 같은 자체적인 평가 내용들을 토대로 조직 정체성을 분석한다. 유사한 맥락에서 Dukerich & Golden & Shortell(2002)의 연구도 조직의 구분되는 속성을 통해 조직 정체성을 개념화한다. 이들은 포커스 집단과의 인터뷰를 통해 “조직을 설명하기 위해 당신이

6) 조직 정체성을 구성하는 주요 속성 중 중심성, 구분성에 대해서는 일반적인 합의가 이루어지고 있지만 지속성에 대해서는 다소 논란이 있다. 지속성이라고 했을 때 어느 정도의 지속성인가에 대해 의문이 제기되고 있기 때문이다. 그러나 Gioia et al(1996)을 비롯한 조직 정체성에 대한 적지 않은 학자들이 조직 정체성의 변화가능성을 받아들이고 있으며, 또 이러한 조직 정체성의 변화가능성을 조직 문화와 구별되는 점으로 지적하기도 한다. 조직 문화의 경우 Hofstede(1991)가 지적했듯이, 그리고 Fiol & Hatch & Golden-Biddle(1998)이 구분하고 있듯이 누적적, 무의식적 속성으로 인해 변화가 쉽지 않다. 이에 반해 조직 정체성은 조직 문화보다 자기 의식적(self conscious), 자기 반영적(self-reflexive) 속성이 강하기 때문에 변화가 더 용이하다. 따라서 방송통신융합이라는 조직의 위기 상황과 이러한 상황 하의 조직의 실체를 파악하기 위해서는 고착적 개념인 조직 문화보다 조직 정체성이 방송통신 융합 시기의 두 조직을 설명하는데 적절한 개념이라 할 수 있다.

사용할 수 있는 형용사는 무엇입니까”, “다른 조직과 구분되는 점은 무엇입니까”라고 질문하여 조직에 관한 37개의 특징을 선정한다.⁷⁾ 그리고 특징의 정도를 분석하여 조직 정체성을 고찰한다.

이러한 논의들을 바탕으로 조직 정체성이란 조직 구성원들의 조직에 대한 중심이 되고, 타 조직과 구분되며, 일정기간의 지속성을 지닌다고 파악되는 속성으로 정의해 볼 수 있다. 본 연구에서는 방송위원회와 정보통신부 조직 구성원들이 언급하고 있는 자체 조직의 속성, 곧 중심적이고, 타조직과 구분되며, 일정 기간 지속성을 지닌 속성에 대해 언급하고 있는 문헌과 인터뷰를 바탕으로 두 조직의 정체성을 분석한다.

2) 조직 정체성의 다차원성

조직 정체성에 대한 연구자들은 조직 정체성이 반드시 하나만 존재하는 것은 아니며 다양한 정체성이 조직 내에 혼재될 수 있다고 지적한다. 조직정체성 개념의 과학적 정립을 모색했던 Albert & Whetten(1985)은 조직 정체성을 논할 때 최적의 정체성이라는 표현을 자제할 필요가 있다고 지적한다. 연구자들은 대학의 조직 정체성을 분석하면서 대학 조직이 교회와 기업적인 속성을 동시에 지닌다고 지적한다. 즉 규범적 정체성과 실용적 정체성을 동시에 지닌다는 것이다. 대학은 계몽시대의 수도원에 기원을 두고 있어 교회처럼 규범적 속성을 지닌다. 동시에 제2차 세계 대전이라는 역사적 사건의 영향으로 학문의 전쟁 적용을 위한 응용성과 효율적 접근을 강조하게 된다. 그 결과 규범적이면서도 동시에 실리를 추구하는 조직 정체성을 형성한다.

이 외에도 다양한 연구에서 조직 정체성은 다차원적 모습으로 나타난다. 예를 들어 Pratt & Rafaeli(1997)의 연구는 대학 병원 재활과라는 규모가 작은 조직 내에서도 조직 정체성이 이분화되어 나타날 수 있다는 것을 보여준다. 이와 함께 Pratt & Foreman(2000)의 연구도 병원이 환자가 중심이 되는 정체성과 종교적인 정체성

7) 연구자들이 제시한 37개 조직 정체성의 특징들을 살펴보면 의사들과 협력적인, 결과/수익에 대한 관심이 있는, 객관적인, 통합된, 보수적이고 신중한, 의사들에게 권한이 많은, 의학계에서 평판이 좋은, 의사들에게 반응성이 있는, 안정적인, 재정적인 책임감이 있는, 신뢰할 가치가 있는, 적극적인, 규모가 큰, 조직원들에게 헌신적인, 성공적인, 최고의 의학기술을 보유한, 다른 조직과 경쟁하는 등의 특징이 있다.

을 동시에 지닌다는 것을 지적하며 조직 정체성의 다양성에 대한 논의를 확장시킨다. 조직 정체성은 이처럼 하나의 조직에서도 다양한 모습으로 나타난다. 그러나 다양한 정체성이 존재하더라도 정체성들이 충돌하지 않고 공존하는 속성이라면 문제시 되지 않을 것이다. 가령 Pratt & Foreman(2000)의 연구에서 나타난 병원은 환자가 중심이 되는 정체성과 종교적인 정체성을 동시에 지니고 있었으며, 두 정체성은 조직 내에서 공존하는 속성으로 나타난다.

그러나 모든 정체성들이 대립 없이 공존하는 것은 아니다. Golden-Biddle & Rao(1997)의 연구는 조직 내의 서로 다른 정체성이 갈등을 유발하는 양상을 보여준다. Medlay라는 비영리 조직은 ‘친구의 가족으로서의 정체성’과 ‘자원봉사자가 주도하는 조직’이라는 정체성이 동시에 존재한다. 두 정체성은 조직 내 이사회역의 역할을 구성함과 동시에 하나의 문제에 대해 서로 다른 시각으로 조직을 균열시키는 계기가 된다. 특히 예산 낭비와 관련된 공공 포럼에서 자원봉사자가 운영하는 정체성과 친구의 가족으로서의 정체성 사이에 내재된 갈등이 표면화된다. 그리고 조직은 더 이상 두 정체성을 모두 유지하기 어려운 상황에 직면하게 된다. 예산 낭비를 줄이기 위해 조심하면서 자원봉사자들의 통제를 유지하거나 우정을 유지하면서 갈등을 회피하거나 둘 중에서 하나의 선택을 해야만 했다.

이처럼 한 조직 내의 상반된 정체성은 조직의 주요 이슈에 대해 서로 다른 접근을 유발하여 조직 갈등을 유발하는 계기가 된다. 조직 내의 상반된 정체성은 조직의 주요 문제일수록 더 심각한 갈등을 유발할 가능성이 높다. 따라서 조직 내 정체성의 다양성을 인정하면서도 동시에 조직 내에 어떤 정체성들이 존재하며, 또 각 정체성들이 대립할 수 있는지, 갈등을 유발할 수 있는지에 대한 고찰이 필요하다. 이에 본 연구에서도 서로 다른 두 조직이 통합된 방송통신위원회를 대상으로, 조직 통합 이전의 조직인 방송위원회와 정보통신부의 조직 정체성을 각각 분석한다. 방송위원회와 정보통신부는 20여년 이상 서로 다른 제도적 목적과 역할을 수행했던 조직이다. 따라서 두 조직은 유사성보다 차이가 더 많을 수밖에 없다. 조직의 상반된 속성은 방송통신융합이라는 조직의 위기 상황에서 더욱 명확하게 나타난다. 그런데 문제는 이처럼 서로 다른 조직이 통합되었다는 점이며, 조직원들은 통합된 조직이 제도화되지 않은 상황에서는 이전에 소속된 조직 정체성을 기반으로 행동한다는 점이다(van Knippenberg & van Leeuwen 2002). 따라서 본 연구에서는

방송통신융합 시기의 방송위원회와 정보통신부를 대상으로 조직 정체성 분석을 시도한다.

3. 조직 정체성의 형성 원인

조직 정체성은 조직 설립에 따라 생성되는 개념은 아니다. 전설(saga)을 전수하는 과정을 통해 대학 조직 정체성 형성 과정을 분석한 Clark(1972)의 연구는 조직 정체성을 형성하는 요인이 다양할 수 있다는 것을 보여준다. 미국 주요 대학의 조직원들은 조직의 고유한 전설과의 일체화를 통해 조직 정체성을 형성해 간다. 연구자들은 이러한 일체화에 영향을 미치는 요인으로 리더와 프로그램, 그리고 관련 조직과의 관계구조를 제시한다. 대학의 간부들이 전설에 관심을 가질 때 전설은 개연성을 지닌 사실로 조직원들에게 영향력을 행사한다. 간부들은 강좌나 세미나 같은 프로그램을 통해 조직원들에게 조직 전설을 교육, 학습한다. 그리고 학습된 전설은 대학 동창회를 통해 지속적으로 지지된다.

유사한 맥락에서 Biggart(1998)의 연구 역시 미 우정국을 대상으로 소극적, 현실안주적 속성의 조직이 경쟁지향적, 적극적 조직으로 변화된 과정을 분석한다. 그 결과, 조직 정체성의 형성 원인으로 조직 구조와 프로그램, 리더십을 제시한다. 정체된 조직을 변화시키기 위해 먼저 리더가 교체되었다. 기존의 리더는 새로운 변화의 필요성을 인식하지 못했고, 따라서 조직의 안주적 속성이 지속되었다. 이와 함께 재구조화를 통해 연공서열식의 형식적 제도 대신 관리자들에 자율성을 보장하되 책임성을 확보하는 형태로 조직구조를 변화시켰다. 또한 상징적 재교육이나 의사소통 등의 프로그램을 통해 조직원들의 이데올로기를 변화시키는 작업이 시도된다. 이와 함께 Maniha & Perrow(1998)의 연구도 조직 정체성의 형성 및 변화를 리더십, 관련 조직과의 관계 구조를 통해 설명한다. 연구자들은 미 청소년위원회를 대상으로, 소극적 조직이 현실참여적 조직으로 변모하는 과정을 분석한다. 청소년위원회는 정치적 맥락에서 설립되었고, 설립될 당시 유사한 과업을 수행하는 조직들이 적지 않았기 때문에 주로 청소년 문제를 경청만 하는 조직이었다. 그러나 청소년을 위한 보호 서비스에 청소년위원회가 관여하기를 원하는 학교나 연방법원과의 관계, 그리고 적극적인 성향을 지닌 위원장으로서의 교체 등은 청소년위

원회의 정체성을 변화시키는 계기가 되었다.

이상의 연구들이 조직 정체성의 변화 원인을 조직 내부적 시각에 중점을 둔 반면, Zald(1998)의 연구는 상대적으로 조직 외부 환경의 변화에 초점을 둔다. 그래서 남성을 대상으로 한 기독교 조직이었던 YMCA가 외부 환경 변화에 부응하여 어떻게 대중적인 복지조직으로 변화되었는지 분석한다. 구체적으로 살펴보면, YMCA는 젊은 남성들에게 기독교의 복음을 전파하기 위해 설립된 기독교 조직이었다. 그러나 스포츠와 자연과학의 발달이라는 시대적 환경 변화의 흐름 속에서 조직은 환경의 변화를 수용한다. 그래서 종교 관련 프로그램을 감소시키는 대신 레크레이션 프로그램을 확대한다. 이에 따라 교회 구성원이 아닌 일반 사람들도 YMCA에 자연스럽게 가입하게 되었고, 조직의 전반적 운영 역시 성직자가 아닌 평신도들에 의해 이루어진다. 그리고 이러한 대중적 복지조직으로의 전환 양상은 YMCA의 지부 구조를 통해 더 확대된다.

지금까지의 논의를 종합해 보면, 조직 정체성의 형성 요인은 크게 조직 내부적 요인과 조직 외부적 요인으로 구분된다. 또한 조직 내부적 요인은 다시 조직 내 프로그램, 리더십, 관련 조직과의 구조로 세분화된다. 기존 연구에서 알 수 있듯이 조직 외부적, 환경적 요인은 조직 정체성 형성에 중요한 영향을 미친다. 본 사례에서도 방송과 통신이 융합되는 환경의 영향으로 방송위원회와 정보통신부가 방송통신위원회로 거듭날 수 있었다. 따라서 본 연구에서는 방송과 통신이 융합되는 조직 환경의 영향을 전제하고 있다. 이에 본 연구에서는 조직 외부적 환경의 영향보다 조직 내부적 요인, 즉 조직 과업의 속성, 리더십, 조직 구조를 중심으로 조직 정체성 형성 과정을 분석한다. 조직 내부적 시각의 연구들이 조직 정체성 형성 원인을 제시하고 있긴 하지만, 조직 정체성이 변화되는 과정을 심도있게 분석하는데 있어서 한계가 존재한다. 대부분의 연구들이 조직 정체성의 변화를 가정하고 원인을 분석하기 때문이다. 이에 본 연구에서는 조직 정체성에 대한 면밀한 분석을 함께 시도한다.

조직 내부적 요인 중 먼저 조직의 과업은 조직을 제약하는 주요 요인으로 지적된다(Becker & Baloff 1969, Van de Ven & Delbecq 1974, Campbell 1988). 과업은 조직의 행태를 결정하기도 하고(Wilson 1989), 조직문화나 조직원들의 직무만족에도 영향을 미친다(Hackman & Oldham 1976). 따라서 조직이 수행하는 과업은 결국 조

직의 주요 속성, 정체성을 형성하는 원인이 된다. 과업의 속성은 과업의 복잡성/변이성을 중심으로 일상적/비일상적 과업으로 구분되기도 하며(Woodward 1965, Perrow 1967), 성과측정 가능성 여부를 중심으로 구분되기도 한다(Wilson 1986). 조직 과업의 일상성 정도와 성과측정 가능성 여부에 따라 조직의 속성은 크게 달라진다. 상대적으로 일상적 업무가 반복적으로 많거나 성과측정이 용이하지 않을 경우 조직의 속성 역시 현실 안주적이고 수동적으로 고착될 가능성이 높다. 반면 변화의 속도가 빠른 과업을 수행할 경우 조직 역시 동적인 속성을 지닐 가능성이 높다. 이에 본 연구에서는 과업의 속성을 과업의 일상성 정도와 성과측정 가능성 여부를 중심으로 고찰하여, 과업의 속성이 정체성 형성에 미친 영향을 분석한다.

과업과 함께 리더십은 조직 정체성 형성에 주요한 영향을 미치는 요인으로 지적된다(Ashforth & Mael 1996, Dutton & Dukerich 1991, Eccles et al 1992, Fiol 1991, Roger et al 1998).⁸⁾ 리더십이란 조직원들이 조직의 목표달성을 위해 협조하도록 리더가 영향을 미치는 과정이라 할 수 있다(Koontz & O'Donnell 1976, 박광국 외 2002). 리더십에 대한 연구는 리더십의 어느 측면을 강조하느냐에 따라 특성이론, 행태이론, 상황이론으로 발전해 왔다. 1980년대 이후에는 상황의 영향을 고려한 리더십 이론이 주목받고 있다. 대표적으로 Selznick(1949)의 연구는 상황적 맥락에서의 리더십을 보여준다. 미 연방정부의 기능을 분권화시키기 위한 목적으로 구성된 TVA(Tennessee Valley Authority)는 지역 단체들을 공식적, 비공식적으로 참여 시킴으로써 지역주민들의 지지와 지역 단체들의 영향, 즉 제약을 동시에 받게 된다. 연구에서 지적되는 것처럼 관련된 단체들을 포용한 리더십이 행사될 경우 리더의 영향력이 오히려 제약되고 조직 역시 적극적 속성을 지니기 어려울 수 있다. 이런 경우 수동적이고 여러 이익집단의 의견을 고려하는 등 절차적 합리성을 추구하는 정체성이 형성될 가능성이 높다. 반면, 위계질서를 통해 중앙집권적 리더십이 행사될 경우 리더의 정책 아이디어 혹은 리더의 성향에 따라 조직 속성이 형성될 가능성이 높을 것이다. 본 연구에서는 리더십의 포용성 정도를 중심으로 포용적/중앙집권적 리더십이 조직 정체성 형성에 미치는 영향을 분석한다.

8) Pratt et al(2000)은 조직 내에서 가장 많은 권력을 소유한 사람이 정체성에 미치는 영향 또한 크다고 제시한다. Cheney(1991)도 조직의 간부들이 조직의 믿음체계를 형성한다고 지적한다. 적지 않은 학자들이 리더가 어떤 리더십을 발휘하는가에 따라 조직 전반의 속성이 달라진다고 제시한다.

마지막으로 조직 정체성은 주요하게 관련된 타 조직과의 관계 구조 차이에 따라 달라진다. Pfeffer(1982)가 지적하는 것처럼 조직 연구에서 조직 구조는 중요한 부분을 차지하며 조직 구조의 중요성에 주목하는 적지 않은 연구들이 존재한다(Fredrickson 1986, Hammond 1986, Gresov & Drazin 1997, Ahuja & Carley 1999, Harris & Raviv 2002). 조직 내의 관계에 중점을 두는 연구에 의하면, 조직은 조직을 구성하는 부서, 보다 구체적으로 부서 내부의 관계들로 구성된다. 그리고 관계들의 공식화된 패턴이나 구분이 조직구조로 정의된다(Thompson 1967, Scott 1981). 즉 조직 내 구성원들 사이의 관계 혹은 의사소통 양식이 이루어지는 양상이 조직 구조로 개념화된다(Becker & Baloff 1969, Ahuja & Carley 1999). 본 연구에서도 관계적 측면을 중심으로 조직구조를 파악한다. 그래서 조직이 이중적으로 참여하고 있는 조직과의 관계 구조를 중심으로, 관계 구조의 차이가 조직 정체성 형성에 미치는 영향을 분석한다. 조직 구성원들이 이중적으로 참여하고 있는 노동조합은 밀접하게 관련되어 있기 때문에, 다른 관련 조직들보다 더 많은 영향력을 행사한다. 따라서 노동조합과의 관계구조를 중심으로 조직 정체성 형성과정을 분석한다.⁹⁾ 노동조합과의 관계 구조가 공고할수록 조직 정체성 역시 노동조합의 영향을 더 크게 받을 것이다. 그리고 그 영향으로 수평적 정체성이 형성될 가능성이 높다. 반면 노동조합의 영향을 크게 받지 않은 공공조직의 경우, 본래의 관료제적 속성인 위계적 정체성이 형성될 것이다. 본 연구에서는 앞서 논의한 과업 속성, 리더십, 조직 구조에 대한 논의를 바탕으로 이들 변수들이 조직 정체성 형성에 미치는 영향을 분석한다.

9) 2008년 8월 행정부 공무원 노동조합이 설립되면서 공공조직과 노동조합과의 관계 및 영향에 대한 검토가 행정학에서도 소홀히 하기 어려운 분야가 되었다. 이에 본 연구에서는 각 조직과 노동조합과의 관계 분석을 시도한다.

Ⅲ. 방송위원회와 정보통신부 조직 정체성 형성 원인 분석

1. 과업 속성

방송위원회의 주된 과업은 방송을 심의하는 규제업무이다. 방송 규제업무는 규정에 따라 과업을 수행하며 반복적, 일상적 속성을 지닌다. 또한 성과에 대한 기준이 명확하지 않기 때문에 성과 측정이 쉽지 않다. 일상적/성과 측정이 어려운 과업 속성으로 조직은 정적인 정체성이 형성되었다. 반면, 정보통신부는 정보통신이라는 분야의 속성상 변화지향적인 업무를 수행한다. 또한 과업의 성과 기준이 명확하여 성과 측정이 용이하다. 비일상적/성과측정이 용이한 과업 수행으로 조직은 동적인 정체성이 형성되었다.

1) 방송위원회의 일상적/성과측정이 어려운 과업과 정태적 정체성

방송위원회의 각 실·국별 직원 배치 현황은 조직의 주된 과업이 규제 업무, 그 중에서도 심의 업무에 치중되어 있다는 것을 보여준다. 방송위원회는 기획관리실, 방송정책실, 매체정책국, 방송진흥국, 평가심의국, 시청자지원실로 구성된다. 이 중 평가심의국의 직원수는 28명으로 다른 실·국에 비해 가장 많은 직원들이 배정되었다. 방송심의 업무는 방송 프로그램에 대한 규제 업무이다. 따라서 방송위원회는 ‘프로그램을 감독하는’ 직무를 수행한다.

방송위원회의 주된 과업인 방송규제 업무, 더 구체적으로 방송심의 업무는 1981년 방송위원회가 설립되었을 때부터 수행했던 과업이다. 오랜 역사를 지닌 과업이기 때문에 시대가 변함에 따라 새로움을 추구하거나 변화가 많은 영역은 아니다. 1980년대와 현재의 방송위원회가 수행한 프로그램 심의 내용을 살펴봐도 그 대상이 달라진 것 외에 변화를 찾아보기 어렵다.

방송심의 업무는 일괄적인 법과 규정에 따라 정형화되어 있다. 방송위원회 직원은 심의업무의 속성과 관련하여 “심의 업무는 다소 형식적일 수 있지만 법과 규정이 강조된다. 재량이 개입될 여지가 거의 없다”고 설명한다(2007.5.24 인터뷰). 법규와 판례가 시대적 상황을 고려해서 개정되긴 했지만 방송위원회의 실질적 업무 양식, 즉 법에 따라 방송 프로그램을 심의하는 속성은 크게 변화하지 않았다.

유사한 맥락에서 다른 직원도 “긴박한 상황에 대처하거나 높은 전문성을 요구하는 업무는 적은 편”이라고 방송위원회의 과업 속성을 설명한다. 또한 “오늘 반드시 끝내야 하는 업무는 많지 않다”고 언급한다(2007.9.14 인터뷰). 인터뷰를 통해 일상적인 과업이 반복적으로 수행되는 구조이며, 과업 수행의 긴박함이나 변화가 적다는 것을 파악할 수 있다.

한편, 방송은 문화 혹은 예술과 유사한 맥락에서 이해되며 관념적 속성을 지닌다. 따라서 분야의 속성상 수치화가 어렵다. 또한 방송위원회는 국내 문화를 보호한다는 목적으로 심의 업무를 수행하지만, 방송 심의는 방송의 창의성을 침해한다는 방송 현장의 지적을 동시에 받는다. 그래서 방송위원회는 “방송환경의 변화를 능동적으로 반영하고 운영과정 상의 미비점을 적극 개선하고자 노력한다”고 입장을 표명하기도 한다(방송위원회 2006). 방송위원회의 과업은 국내 문화 보호를 위해 심의를 해야 하지만, 동시에 창의성 유지를 위해 심의를 완화해야 하는 양면적 속성이 존재한다. 그 결과 성공적인 과업 추진을 위한 기준이 모호하여 성과 측정이 어려운 한계가 존재한다.

이처럼 방송위원회의 과업은 속성상 일상적, 성과 측정이 어려운 특징을 지닌다. 방송위원회의 변화가 적은 일상적, 익숙한 과업의 반복적 수행은 조직의 활기를 저하시켰다. 반복적인 일이라도 지속적 반복을 통해 업무의 효율적 수행을 위한 방법들을 도출하고, 이것을 조직의 성과에 반영하는 등 조직원들을 동기부여하는 체계가 수립되어 있었다면 또 다른 정체성이 형성되었을 수 있다. 그러나 방송위원회의 과업은 이에 더해 문화적, 관념적 속성이 강해 성과 측정이 용이하지 않았고 조직원들을 동기부여 하기 위한 가시적인 성과제시가 이루어지지 않았다. 그 결과 조직의 정적인 속성이 공고화된 것으로 분석된다.

방송위원회 직원은 조직에 대해 “전반적으로 조직이 조용하다”고 언급한다(2007.6.13 인터뷰). 유사한 맥락에서 다른 직원 역시 “이전에 공기업에서 근무한 적이 있는데 분위기가 상당히 유사하다. 조용하고 변화가 별로 없다”고 표현한다(2007.5.30 인터뷰). 다른 직원들도 방송위원회의 특징에 대해 ‘단조롭다’ 혹은 ‘딱딱하다’라는 용어로 표현한다. 이런 단어들을 통해 방송위원회 직원들이 인지하는 조직의 정태적 정체성을 파악해 볼 수 있다. 또한 다른 직원은 업무 행태상의 조직의 정태성과 관련하여 “방송행정총괄기관이라는 중요한 기관임에도 불구하고

고 적극적인 행보를 하지 않고 그 움직임은 최소화하려 한다”고 지적한다(2007.5.23 인터뷰). 방송행정총괄기관이라는 조직의 위상에 맞게 비전을 제시하고 능동적으로 방송계를 이끌어야 하는데 그렇지 못하다는 지적이다. 조직의 수동적 행보를 통해서도 조직원들이 파악하는 조직의 정체성을 살펴볼 수 있다. 이와 함께 조직의 정태적 속성은 적체된 승진 체계를 통해서도 나타난다. 승진은 성과결과보다 연차순으로 이루어졌고, 승진해야 할 사람은 많은 반면 그에 적절한 보직이 적어 ‘대우’라는 보직을 자주 활용했다(2007.5.31 인터뷰). 한 단계의 승진도 쉽지 않기 때문에 반 단계를 승진시키는 대우 직함을 이용한 것이다. 승진과 관련하여 한 직원은 “우리 조직에서 10년 전의 차장이 지금도 차장인 경우가 많다”며 지속적인 인사상의 지루함을 단적으로 표현한다. 이러한 조직에 대한 조직원들의 언급들을 통해 방송위원회의 느리고 정적인 정체성을 파악해 볼 수 있다.

2) 정보통신부의 변화지향적/성과측정이 옹이한 과업과 동적 정체성

정보통신부는 정보통신 산업 육성을 조직의 주요 과업으로 규정한다. 주요 과업에 대한 규정은 직원 배치 구조를 통해 나타난다. 부서의 직원 배치수를 비교했을 때 정보통신산업 정책을 추진하는 정보통신정책본부의 조직원이 가장 많다. 정보통신부 직원은 “조직 내에 팀별로 서열 순위가 존재한다”고 설명한다(2007.8.6 인터뷰). 그리고 “정보통신산업 업무를 담당하는 정보통신정책본부의 위상이 가장 높다”고 부연했다. 정보통신부가 정보통신산업 육성을 조직의 주요 과업으로 규정한다는 것을 확인해 볼 수 있는 대목이다.

정보통신 산업과 관련하여 정보통신부 직원은 “IT 기술은 일년만 지나도 크게 변한다”고 말한다(2007.8.9 인터뷰). 변화가 빠른 정보통신 기술의 자체적 속성은 조직 과업으로 연결되었다. 인터뷰에 응했던 직원은 정보통신부의 과업이 변화가 많고 또 그 만큼 일상적인 업무보다 새로운 작업이 많다고 진술한다(2007.8.10 인터뷰). 직원은 “여느 정부부처가 그렇듯 정보통신부도 순환 보직 시스템이다. 순환 보직으로 새로운 업무를 맡게 되면 예전 기록을 참고하는게 일상적일 수 있다. 그러나 정보통신부에서는 그런 경우가 거의 드물다. 과거에 존재했던 업무가 아닌 새로운 업무가 많기 때문이다”고 언급한다. 유사한 맥락에서 다른 직원은 조직의 과업에 대해 ‘혁신적’이라는 단어로 표현한다(2007.8.14 인터뷰). 조직원들의 언

급을 통해 정보통신부 과업 속성이 새로운 시도와 변화가 많다는 것을 파악할 수 있다.

정보통신부의 주요 과업은 정보통신산업의 육성이고, 산업 육성의 정도는 수출 및 국민경제 성장에 대한 기여 비율 등으로 수치화된다. 가시적, 객관적 수치를 통해 평가되므로, 성과측정이 상대적으로 용이하다. 정보통신부는 국민경제 활성화를 위해 정보통신 산업을 육성해야 한다고 강조한다. 그리고 정보통신산업이 국민경제에서 차지하는 비중이 높거나 수출이 증가하면 그것이 곧 정보통신부의 성과이자 국민경제에 대한 기여라고 언급한다. 그래서 정보통신산업의 수출율, 국민경제 성장에 기여한 비율 등을 계량화하여 조직의 성과로 제시한다. 조직의 가시적, 계량적 성과 제시는 조직원들의 사기를 제고시켜 더 적극적으로 조직 과업을 수행하게 하는 유인이 된다.

정보통신부 조직원들은 조직에 대해 바쁘게 돌아가는 동적인 조직으로 인지했다. 직원들은 조직의 일과에 대해 야근을 하지 않으면 업무를 마치기 어렵다고 말한다. 오전과 오후에는 다른 부처의 팀과 업무처리에 관한 논의 및 관련된 자료를 전달받고, 조직에 관한 실질적 업무는 야근을 하면서 처리한다고 설명한다. 조직의 동적인 정체성은 조직이 자주 사용하는 용어와 정책에서도 나타난다. 먼저 정보통신부는 블루오션 개념을 조직의 아이디어로 도입했다. 그 결과 ‘개척’이라는 용어를 자주 사용하고 현장지향적 정책을 추진한다.¹⁰⁾ 해외진출단의 명칭을 ‘시장개척단’이라고 명명했으며, 시장개척단의 목적을 ‘IT 수출 증대 및 해외시장 개척을 위함’이라고 밝힌다. 개척이라는 용어는 새로운 영역을 처음으로 열어나간다는 의미의 단어이다. 적극적이고 진취적인 단어를 자주 사용한다는 것은 그만큼 조직이 적극적인 속성을 띠고 있다는 것을 반영한다. 이와 함께 정보통신산업의 주요 경쟁국인 중국의 시장을 파악하고 견제 전략을 수립하기 위해 현지를 방문하여 정책 전략을 수립하는 등 현장 중심적 정책을 시도한다. 조직의 적극적인 속성은 정보통신 정책을 주도하고 통신계를 대표하는 양상에서도 나타난다.¹¹⁾ 정

10) 블루오션 전략이란 붉은(red) 피를 흘려야 하는 경쟁시장에서 예전의 업종과 고객 개념에 얽매이지 않고 경쟁이 없는 새로운 시장, 즉 푸른 바다와 같은 신시장을 개척해야 한다는 메시지이다. 그리고 끊임없는 가치혁신 같은 전략적 행보를 보여야만 그 성공이 지속된다는 개념이다. 각 분야에서 차별화된 전략을 만들어내기 위해서는 남다른 창의성과 각고의 노력을 기울여야만 한다는 적극적이고 능동적인 개념이다(김위찬 외 2005).

보통신부는 정보통신산업이 자체 조직의 주도로 육성되었다는 것을 밝히며, 강한 자부심을 드러낸다. 정부 주도적 정보통신산업 육성과 관련하여 “지난 10년간 정보통신부는 정보화 미개척지였던 우리나라를 IT라는 매개체를 가지고 적극적으로 선도하여 세계 최고수준의 IT 강국의 기반을 마련하였다”고 소개한다(정보통신부 2003, 2005). 정보통신부는 미개척 IT를 세계 최고 강국으로 만든 적극적인 조직이라는 것을 표현한다. 그리고 정보통신산업이 수출과 경제성장의 핵심 부문으로 성장하기까지 정보통신부의 적극적 정책 지도가 존재했다고 지적한다. 실제 정보통신부는 유효경쟁체제를 채택함으로써 시장을 지도하고 선도하는 역할을 수행했다.¹²⁾ 이처럼 정보통신부의 주요 언어와 정책 노선을 통해 정보통신부의 동적 정체성을 확인해 볼 수 있다.

2. 리더십

방송위원회는 9인의 방송위원에 의해 포용적 리더십을 형성한다. 그러나 방송

-
- 11) 조직의 적극적, 능동적 속성은 지상파디지털TV전송방식의 미국식 결정에서도 나타난다. 지상파디지털TV전송방식은 1997년 미국식 방식으로 결정되었다. 그러나 2000년부터 현장의 방송기술자들로부터 미국식은 단점이 많아 유럽식 방식으로 바뀌어야 한다는 주장이 제기되었다. 당시 유럽식 방식만 이동 수신이 가능했기 때문에, 유럽식 방식에서의 교체를 주장하는 의견이 방송계를 중심으로 확산되었다. 논쟁이 지속되자 주무부처였던 정통부는 문제 해결을 위해 적극적인 대응을 시도한다. 유럽식을 주장하는 조직의 간부들을 정통부에 초청하여 토론의 장을 마련하고 시민단체, 언론, 국회에 대해 지속적인 설명과 간담회를 실시한다. 설득과 함께 청사에 미국식과 유럽식 방식을 비교할 수 있는 전시관을 마련하여 대국민 홍보의 장을 마련한다. 반대 조직에 대한 설득, 국민에 대한 기술 홍보와 함께 기존의 미국식 방식의 기술적 결함의 보완을 시도하고 미국식 방식의 결점을 보완해 나갔다. 결국 미국식 방식의 보완은 DMB라는 새로운 방송통신융합 매체를 산출하는 결과를 가져왔고, 지상파디지털TV전송방식 역시 미국식으로 결정되었다.
- 12) 유효경쟁체제란 현실적으로 완전경쟁의 모든 조건을 충족시켜 주는 시장은 없으므로, 그에 대신해서 실제의 경제분석 또는 경제정책의 기준으로 사용되고 있는 경쟁의 개념이다. 부연해서 설명하면, 완전경쟁은 현실에서 존재하기 어렵기 때문에 ‘실행 가능한 경쟁’이라는 개념으로 등장했다. 유효경쟁시장은 사업자수와 시장구조 측면에서는 과점적인 시장이더라도 기존 사업자간 경쟁이 상당히 치열하거나 잠재적 진입에 의한 경쟁압력이 커서 특정 사업자가 시장지배력을 보유하거나 행사하기 어려운 시장이 형성된다는 설명이다. 이러한 유효시장경쟁체제에는 기본적으로 ‘경쟁’의 원리를 강조하는 정보통신부의 속성이 전제되어 있다고 할 수 있다. 동시에 경쟁이 지속적으로 일어나기 위해서 정보통신부가 지속적으로 시장을 지도해야 한다는 의미도 함께 포함되어 있다.

위원들, 방송위원과 사무처 사이가 실질적으로 분리되어 의사소통이 원활하지 않다. 의사소통의 차단은 서로에 대한 불신을 양산했다. 그 결과 법과 규칙 등 형식적 절차를 중요시하는 절차적 합리성을 강조하는 정체성이 형성되었다. 반면 정보통신부는 위계적 질서 내의 장관에 의한 독자적 리더십이 행사된다. 중앙집권적 리더십으로 장관의 경제지향적 정책아이디어가 조직에 직접적으로 반영되었으며, 그 결과 도구적 정체성이 형성되었다.

1) 방송위원회의 포용적 리더십과 절차적 합리성을 강조하는 정체성

방송계는 크게 방송정책총괄조직인 방송위원회와 방송규제대상인 방송사업자, 그리고 조연을 하는 방송관련 시민단체로 구성된다. 대부분의 방송정책은 이들 세 집단의 조정 속에서 이루어진다. 그런데 방송정책총괄조직인 방송위원회 방송위원들의 면면을 살펴보면, 규제 대상인 방송사업자들이 적지 않음을 알 수 있다. 먼저 방송통신융합이 본격화된 시기인 2기의 방송위원 전체 9명 중 4명이 방송사 출신이다. 한국광고주협회장이 방송위원을 겸임하기도 했다.¹³⁾ 이어 3기 방송위원도 방송사 출신이 9명 중 5명으로 가장 많고, 이 외에 교수, 시민단체 출신들이 각 부문을 대표하는 양상으로 구성되어 있다. 이처럼 방송위원들은 방송계 각 섹터의 대표자들을 포괄하면서 동시에 방송사업자 출신들이 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

그런데 같은 방송계라도 서로 다른 부문을 대표하는 행위자들로 구성되어 위원들 사이에 분열이 나타났다. 다양한 배경을 지닌 방송위원들의 구성은 각 위원들의 한계를 보완할 수 있는 장점이 있다. 그러나 자신들이 소속된 섹터의 이익을 강하게 대변할 경우 갈등의 장으로 변모되어 구성원들 사이의 실질적 의사소통을 방해할 우려도 함께 존재한다. 그리고 방송위원회의 경우 전자보다 후자의 모습이 두드러진다. 가령 위원들은 위원장 혹은 부위원장 선출과 관련하여 자신들이 소속된 정치적 이해관계 속에서 위원장 혹은 부위원장이 서로 자신들의 몫이라고 주장한다. 그리고 선출된 위원장에게 사퇴 및 선출 무효화를 주장한다(동아일보

13) 방송위원 구성에 대해 방송위원회 김도환 전 노동조합장은 “방송가에는 이런 비아냥이 있다. 방송협회는 필요 없고 방송위원회가 대신하면 된다는 얘기가 있다. 각 지상파 방송사 사람이 다 와 있지 않느냐”라고 비판했다(한겨레신문 2003.5.14).

2003.5.12, 한국일보 2003.5.12).¹⁴⁾ 또한 주요 방송정책에 관해서도 위원들은 방송위원회 전체가 아닌 자신들이 추천된 혹은 소속된 집단의 입장에서 정책의 결정과 번복을 주장한다. 이에 방송위원회에서는 조직이 정파적 이해관계를 대변한다는 자체적 비판의 목소리가 제기된다. 그런데 방송위원회는 위원들뿐만 아니라 방송위원과 사무처 직원들도 분열되어 있다. 위원들이 새롭게 임명될 때마다 방송위원들과 사무처 직원들은 첨예하게 대립한다. 방송위원들은 방송위원회의 진입을 시도하고, 반면 사무처 직원들은 방송위원들의 자진 사퇴를 요구한다. 이러한 대치는 성명서 발표와 철야 농성으로 이어지는 사태로 이어진다. 사무처 직원들의 “방송위원회 내에는 윗분다운 윗분이 없다”는 자조는 조직 내의 분열과 불신의 상황을 보여준다.

이처럼 방송위원회는 방송계의 각 부문을 포함하는 포용적 리더십을 형성한다. 그리고 조직 내 다양한 부문의 행위자들은 협력보다 반목하고 불신하는 양상을 나타낸다. 포용적 리더십은 각 계의 적극적 참여를 유도할 수 있다는 긍정적인 면도 있다. 그러나 동시에 지나치게 많은 이해관계자들이 참여할 경우 오히려 적극적 리더십을 형성하기 어렵다는 한계가 존재한다. 방송위원회 역시 위원들 사이에 하나의 목소리를 형성하지 못했고, 효과적인 리더십을 형성하는데 어려움이 존재했다. 이에 더해 방송위원과 사무처 직원 사이의 불신은 실질적 의사소통을 방해했으며, 조직 전반에 리더십이 효과적으로 발휘되지 못했다. 조직의 리더십이 제약된 양상은 방송정책의 추진 과정으로 반영된다. 언급했듯 방송위원회는 방송계에서 가장 높은 권위를 지닌 조직이다. 하지만 그 행보는 주도적이기보다 이해 관계조직들을 조심스러워한다. 그래서 정책이 시간적으로 지연되더라도 법과 제도를 중요시하고, 여러 이해관계자들의 의견을 수렴하는 절차를 진행한다.

먼저 방송위원회가 절차적 합리성을 강조하는 모습은 법과 제도를 강조하는데서 발견된다. 정책 추진시 시간이 지연되어도 법과 원칙을 강조한다. 법과 원칙을 강조하는 것은 결과보다 과정적 단계를 더 중요시하는 것으로 해석된다. 방송위원회 직원은 “방송위원회가 법과 제도를 강조한다”고 지적한다(2007.5.24 인터뷰).

14) 2기 부위원장을 선출하는 과정에서 민주당과 한나라당은 부위원장이 서로 각 당의 몫이라고 다툼이 오갔고 그 과정에서 한나라당 추천 3인이 퇴장했다. 이에 나머지 위원들은 호선을 통해 부위원장을 선출했지만 한나라당 위원들은 “회의를 진행한 위원장의 사회권을 앞으로 인정하지 않을 것이며 부위원장의 선출 무효화 및 위원장의 사퇴를 요구할 것”이라고 비난했다.

이와 함께 방송위원회 위원장의 담화 내용을 비롯한 조직의 언어에서는 법정신이나 원칙에 대한 내용이 강조된다(한겨레신문 2004.7.30, 조선일보 2004.9.10, 한국일보 2004.10.13). 다양한 의견을 고려하는 양상은 조직의 회의하는 속성에서도 나타난다. 방송위원회 직원은 “우리 조직은 위원님들도 회의를 통해 정책을 결정하고, 또 안건을 위원회에 상정하기 위해서는 사무처에서도 회의를 자주 할 수밖에 없다”고 말한다(2007.5.31 인터뷰). 유사한 맥락에서 다른 직원 역시 “하루에 한번 이상은 회의를 하는 편”이라고 설명했다(2007.6.10 인터뷰). 방송위원회는 자체적으로 많은 회의 시간을 갖고 또한 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하는 과정을 중요시한다. 이러한 양상은 특히 사업자 선정과정에서 나타난다. 먼저 위성DMB 사업자 선정과 관련하여 방송위원회는 자체적으로 “본 사업은 토론회, 공청회, 간담회 등을 통하여 준비사업자 및 이해관계자, 전문가들로부터 폭넓은 의견을 수렴하여 합리적인 정책을 도출하고자 하였다”고 평가한다(방송위원회 2006). 방송사업 추진 과정에서 의견수렴에 대한 강조는 지상파 방송사업자 선정과정에서도 나타난다. 경인방송 사업자 선정과 관련하여 “경인지역 지상파방송사업자 선정 심사는 시청자 의견 수렴시 요약 사업계획을 방송위원회 홈페이지를 통해 공고하는 등 시청자 의견수렴 절차를 강화하고 심사위원회 구성 직전까지 위원회 인터넷 홈페이지 관련 게시판, 우편, 전자우편 등을 통해 시청자 의견을 접수하였다”고 언급한다. 방송위원회의 절차적 합리성을 강조하는 모습을 엿볼 수 있는 대목들이다. 이처럼 방송위원회가 비효율을 자체적으로 감수하면서도 절차적 측면을 중요시하는 이유는 방송계 내의 여러 이해집단의 대표자로 구성된 리더십과 무관하지 않을 것이다.

2) 정보통신부의 중앙집권적 리더십과 도구적 합리성을 강조하는 정체성

역대 정보통신부의 장관은 기업가 출신이나 경제 관료가 다수를 차지한다. 방송통신융합시기인 2003년부터 2007년까지 역임했던 장관은 진대제 장관과 노준형 장관이었다.¹⁵⁾ 이 중 진대제 장관은 민간기업전문경영인, 노준형 장관은 경제

15) 진대제 장관은 2003년 3월부터 2006년 2월까지 3년 23일 재임하며 방송통신융합시기 중 가장 오랜 기간 장관직을 수행했다. 이와 함께 노준형 장관은 2006년 3월부터 2007년 1월까지 약 9개월 장관직을 수행했다.

관료 출신이다. 각 장관들의 이력을 살펴보면, 진대제 장관은 1985년부터 2003년까지 삼성에서 근무했던 소위 삼성맨이다. 이와 함께 노준형 장관은 경제기획원에서 관료직을 시작한 이후 1994년 정보통신부에 영입되었고, 이후 정보화 사업을 이끌었다. 경력을 통해 알 수 있듯이, 두 장관은 경제적, 산업적 배경이 강하다. 정보통신부 직원은 진대제 장관에 대해 ‘장사꾼’이라는 단어로 표현하기도 한다(2007.9.6 인터뷰).¹⁶⁾

두 장관은 정보통신산업 육성을 위해 국제 세일즈 외교를 담당했다. 가령 진대제 장관은 자신을 “추가 급여 없이 국가의 영업을 담당하고 있는 사람”이라고 소개한다. 그리고 내셔널 IT IR 서울 행사에 참여해서 투자가들에게 국내 정보통신 기업에 대한 투자 확대를 당부했다(경향신문 2005.2.22, 서울신문 2005.2.22). 이와 함께 노준형 장관 역시 정보통신 산업의 활성화를 위해 러시아 및 유럽 등을 방문하여 정보통신 분야 수출 확대를 위한 외교 활동을 전개했다(정보통신부 2006). 장관들은 정보통신에 대한 산업적 마인드와 함께 조직 운영에 있어서도 기업적 방식을 선호했다. 진대제 전 장관은 조직의 목표와 관련하여 “IT행정에 민간 경영기법을 도입하여 정보통신부를 주식회사화 하겠다”고 말하며 돈 버는 행정을 구현하겠다고 밝혔다(국민일보 2003.4.24). 조직의 업무 효율성을 위해 기업적 방식이 도입되었고, 그 중 하나가 ‘파워포인트를 이용한 업무보고’였다.

파워포인트 사례는 장관의 기업적 사고 외에 장관의 정책 아이디어가 조직에 빠르게 흡수되는 양상을 보여준다. 진장관은 파워포인트가 도입될 시기의 정보통신부 분위기와 관련하여 “한 달 사이 기초부터 시작해 대통령께 보고할 문서까지 만들어야 하니, 국장과 과장들이 ‘뽕뽕이’꺼내 들었다. 부처 내에 원성이 자자했다. 뒤에서 원망도 많이 했단다”고 전한다(진대제 2006). 언급에서 나타나듯이 직원들은 비록 불만이 있어도 이를 가시화하기 보다 정책 아이디어로 흡수하는 양상을 보여준다. 유사한 맥락에서 진대제 장관은 정보통신부 공무원들에 대해 “상·하 위주의 조직으로, 조직에 대한 충성도와 소명의식은 민간기업을 상회하는 수준”이라고 평가하기도 했다(진대제 2006).

장관들의 기업 지향적 정책 사고는 이러한 위계적 질서를 통해 조직 전반으로

16) 직원은 진 장관에 대해 “진 장관님을 한마디로 표현하면 장사꾼이라고 할 수 있죠. 돈 되는 정책에 관심이 많았고 그렇지 않으면 관심이 없었어요”라고 회상했다.

전달되는 것으로 나타난다. 집권적 형태의 리더십은 관련된 행위자들의 적극적인 참여를 제약하고 폐쇄적 정책 결정이 이루어지는 한계가 존재할 수 있다. 그러나 포용적 리더십 형태보다 여러 이해관계로부터 자유로울 수 있고, 적극적인 리더십을 행사할 수도 있다. 단, 직원과의 의사소통 통로가 제약되어 있다면 리더십이 직접적으로 반영되는 데는 한계가 존재할 수밖에 없다. 정보통신부의 경우 집권적 형태의 리더와 함께 리더의 사고가 명령 체계를 통해 조직으로 전달되는 위계적 질서가 동시에 형성되어 있었기 때문에 리더의 정책 사고가 효과적으로 조직에 반영되었다. 언급했듯 정보통신부의 장관들은 기업적, 경제적 배경을 지닌 경우가 많다. 따라서 경제적 마인드의 연장에서 시장적 가치와 효율성, 최고의 결과를 지향하였으며, 이는 전반적인 조직운영에 반영되었다. 그 결과 조직은 자체 조직을 표현하기 위해 효율성과 최고를 지향하는 언어들에 일상적으로 사용하고 정책결정과 집행의 주요 기준으로 효율성을 강조하는 등 도구적 정체성이 형성되었다.

정보통신부의 도구적 정체성은 최상의 결과를 추구하고, 또 조직의 목적을 이루기 위해 전략적 수단을 강조하는 모습에서 살펴볼 수 있다. 먼저 정보통신부는 최고를 지향하는 언어적 습성을 지닌다. 조직의 목적과 관련하여 정보통신 일등 국가 혹은 선진 한국 달성 등의 결과적 지표를 반복적으로 제시한다. 이 외에도 정보통신부가 추진하는 정책에 대해 ‘ACE IT’라고 명명하여 조직이 최고를 추구한다는 것을 가시화한다. 언어에서 나타나는 것처럼 실제의 정보통신부는 최고의 성과를 추구하고, 그 결과 부처 평가에서 최우수 조직이 되기 위한 부담을 지닌 것으로 나타난다. 정보통신부의 직원은 자체 조직에 대해 ‘평가에 민감한 조직’이라고 평한다. 여러 평가에 민감하지만 그중에서도 부처 평가에 가장 민감하다고 지적한다. 그리고 부처 평가가 있을 때면 모든 직원들이 뛰어다닌다고 언급했다(2007.8.17 인터뷰).¹⁷⁾ 정보통신부는 최고의 성과를 지향하면서 동시에 목적 달성을 위한 효율적 수단에 대해 고민한다. 목적을 이루기 위해 혹은 목적을 정당화하기 위해 어떤 단계를 밟아갈 것인가를 고민하기보다, 어떤 방법을 이용해서 원하

17) 그 결과 여러 평가에서 정보통신부는 우수한 평가를 받았다. 2004년부터 시행된 ‘정부 업무평가’에서 2006년까지 우수 조직으로 평가되었으며, 2005년 실시된 ‘전자정부 수준 진단평가’, ‘정부 혁신 관리 평가’에서도 우수 조직으로 평가되었다(국민일보 2004.12.25, 동아일보 2004.12.25, 내일신문 2005.4.13, 국민일보 2006.1.20).

는 목적을 보다 효율적으로 달성할 것인가에 중점을 둔다. 정보통신부는 IT산업의 도약을 위해 ‘전략적 육성’이 필요하다고 설파한다. 또한 IT관련 중소기업을 세계적 경쟁력으로 갖춘 기업으로 육성하겠다고 밝힌다. 그러나 모든 기업과 기술이 정보통신부의 육성 대상은 아니다. 시장의 원리와 경쟁력을 기준으로 타 분야에 파급효과가 크고 경쟁력 선점이 유력한 기술을 선택, 집중해서 육성하겠다는 것이다(정보통신부 2003). 이처럼 ‘전략적’, ‘경쟁력’ 혹은 ‘선택과 집중’에 대한 강조는 과정보다 결과, 목적을 달성하기 위한 수단적 속성을 보여준다. 이와 함께 국내 정보통신 기업의 경쟁력 확보 방안에 대한 언급에서도 정보통신부의 전략적 접근시각을 엿볼 수 있다. 정보통신부는 IT산업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 기술적 우수성만 요구되는 것이 아니라 기술의 정치적 속성 또한 고려할 것을 제안한다(정보통신부 2005). 구체적으로 세계 통신시장에서 국내IT기업이 경쟁력 우위를 확보하기 위해서는 대상국가의 고위급 인사와의 유대강화 등 무형의 기반 구축이 필요하다고 지적한다. 이러한 정보통신부의 최고 가치와 효율성에 대한 강조, 그리고 목표를 위한 전략적 사고는 조직의 도구적 정체성을 반영해 준다.

3. 조직 구조

방송위원회는 조직 내의 또 다른 조직인 전국언론노동조합 방송위원회 지부와 열린 네트워크 구조를 이룬다. 개방적 네트워크 구조를 통해 시민단체의 진보적 규범 영향 하에 존재했고, 그 결과 수평적이면서 과격한 조직 정체성을 형성하였다. 반면, 정보통신부의 경우 정보통신부와 공무원 노동조합 사이에 실질적 네트워크가 형성되지 않았다. 공무원 조직으로서의 자체적 교육훈련이 이루어졌으며, 그 결과 관료 조직으로서의 위계적 정체성이 발현되었다.

1) 방송위원회의 개방적 네트워크 구조와 수평적 정체성

방송위원회는 정책을 결정하는 방송위원들과 방송위원들이 결정할 안건을 작성하고 집행하는 사무처로 이분화된다. 방송위원회 자체는 공공조직이지만 사무처 직원은 공무원이 아닌 민간인 신분이다. 조직 자체는 공공조직이지만 사무처 직원들은 민간인인 방송위원회의 상황에 대해 조직원들은 ‘독특한 조직’이라는

용어로 표현한다(2007.5.30 인터뷰). 민간인 직원들로 구성된 방송위원회 사무처에는 노동조합이 구성되어 있다. 전체 직원 중 70% 가량이 노동조합원으로 가입되었다. 그런데 방송위원회의 노동조합은 공무원노조가 아닌 전국언론노조의 소속이다. 직원들이 공무원이 아닌 민간인 신분이기 때문이다. 그래서 방송위원회 노동조합의 공식적 명칭은 ‘전국언론노조 방송위원회 지부’이다.

조직원들이 이중적으로 소속되어 있기 때문에 방송위원회와 전국언론노조 방송위원회 지부는 실질적으로 열린 네트워크 구조를 이룬다. 방송위원회 전체 구조를 살펴보면, 전국언론노조 방송위원회 지부는 방송위원회 내에 하나의 부서 형태로 존재한다. 방송위원회 내의 노동조합에는 노동조합장과 상근직원이 근무하며, 전국언론노동조합에 직원을 파견한다(2007.7.1 인터뷰). 방송위원회 노동조합은 직원들에게 개방되어 있으며, 동시에 직원들은 노동조합의 필요성을 지적한다. 방송위원회 직원은 “방송위원회의 노동조합이 사무처 직원들을 대신해서 임금이나 복지 관련 협상에 나선다. 직원들의 입장에서는 노동조합이 필요할 수밖에 없다”고 설명한다(2007.5.16 인터뷰).

직원들이 노동조합을 필요로 하기 때문에 방송위원회와 방송위원회 노동조합의 관계는 공고하다. 직원은 “방송위원회 노동조합이 시위를 위해 직원들을 동원하면 대부분의 직원들이 참여하는 편”이라고 방송위원회 노동조합과 방송위원회와의 직접적 교류를 설명한다(2007.5.23 인터뷰). 방송위원회 노동조합은 방송위원회의 실질적 주도권을 행사한다. 방송위원들이 구성될 때마다 방송위원들의 출입을 막고 출근권을 결정하는 영향력을 행사한 것이 그 대표적 사례라 할 수 있다. 또한 방송위원회에 주요 사건이 제기될 때마다 방송위원회 사무처를 대신해서 성명서를 발표한다. 이들 노동조합이 주로 사용하는 언어를 살펴보면, 조합원들을 ‘노동자’, ‘동지’로 지칭하며, ‘시민사회’, ‘투쟁’, ‘쟁취’, ‘결의’ 등의 표현들이 제시되어 있다. 표현을 통해 노동조합의 진보적 성향을 파악해 볼 수 있다. 노동조합과의 직접적인 연계로 방송위원회는 시민단체의 진보적 규범의 영향을 받았다. 그래서 공공조직임에도 불구하고 관료적인 위계적 정체성이 아닌, 수평적이면서 동시에 과격한 정체성을 형성한다. 방송위원회는 평상시 정적인 속성이 강한 조직이다. 그러나 방송위원 임명과 같은 주요 사건이 있을 때는 과격한 양상이 펼쳐진다.

조직의 수평적 속성은 먼저 위원장과 위원 사이의 수평적 관계를 통해 나타났

다. 방송위원회에는 위원장을 포함한 9명의 방송위원이 존재한다. 그리고 위원들 사이의 호선을 통해 위원장이 선출된다. 위원장이 존재하긴 하지만 타 위원들과 상, 하 관계는 아니다. 방송위원회의 간부는 “위원장이 다른 위원들에 비해 권한이 더 크거나 높지 않다. 다른 위원들에게 지시를 할 수도 없다”고 말한다(2007.5.23 인터뷰). 사무처 내에서도 수평적 정체성이 형성되었다. 이는 직원들의 자리배치 양상에서 나타난다. 방송위원회의 자리 배치는 서열과 관계없이 자유롭게 이루어지며 한번 고정된 자리에서 지속적으로 일을 하는 경우가 많다(2007.9.14 인터뷰). 이는 서열에 따라 좌석이 결정되는 정보통신부와 상대적으로 차이가 존재하는 부분이다. 상사가 일을 시킬 때도 반드시 하급 직원을 자리로 불러서 일을 시키지 않고, 필요한 경우 하급 직원의 자리에 와서 일을 시키기도 하는 등 직원들 사이에 수평적이고 자유로운 관계가 형성되어 있다. 조직의 수평적 정체성은 회식 문화나 복장을 통해서도 표현되었다. 퇴근 혹은 회식 자리에서도 상사가 있어서 퇴근을 못하거나 회식에 반드시 참석해야 하는 분위기는 아니다. 오히려 자유로운 분위기이다. 인터뷰에 응했던 직원은 “퇴근은 자유롭게 하는 편이다. 상사가 있어서 눈치를 보면서 퇴근을 못하는 분위기는 아니다”고 퇴근 분위기를 설명한다. 회식 분위기와 관련해서도 “모든 직원이 반드시 회식에 참여해야 하는 분위기는 아니다. 다른 일이 있으면 하위 직원이 참석하지 않는 경우도 있다”고 말한다(2007.5.23 인터뷰). 이와 함께 복장 역시 공식화되지 않고 선호에 따라 자유로운 편이다(2007.7.14 인터뷰). 복장과 관련하여 별도의 규정은 없었으며, 공식적 복장이라고 제시할 정도의 규격화가 이루어지지 않았다.¹⁸⁾ 조직에 대한 구성원들의 언급과 함께 수평적 정체성은 방송위원회의 균형 발전 정책에서도 나타난다. 방송위원회는 ‘매체 간 균형 발전 도모’를 정책의 주요 목표로 선정하였으며, “매체 간

18) 이는 복장이 공식화되었던 정보통신부와 구분되는 부분이기도 하다. 정보통신부도 별도의 규정이 존재하는 것은 아니지만 복장이 실질적으로 공식화되어 있었기 때문이다. 방송위원회의 경우 선호에 따라 복장이 규정되는 경우가 많고 자유로운 양상으로 나타났다. 남자 직원의 경우 와이셔츠에 넥타이를 착용한 직원도 있는 반면 면바지에 남장을 착용한 직원도 있었다. 또한 여자 직원의 경우도 밝은색에서 무채색까지 다양했다. 그러나 정보통신부의 경우 남자직원은 양복바지에 흰색 와이셔츠가 기본적인 복장이었으며, 여자직원들은 대부분 무채색의 복장을 착용했다. 직원들의 복장이 유사하다는 질문에 대해 인터뷰에 응했던 정보통신부의 직원은 “일반적으로 선배들이 하는 것을 따라하게 되는 경우가 많고 그러다 보면 복장이 대부분 비슷해지는 것 같다”고 대답했다(2007.8.9 인터뷰).

균형 발전을 추구하는 것은 방송위의 기본 정책 방향이자 과제”라고 설명한다(방송위원회 2003). 그래서 위성방송이나 위성DMB와 같은 신규 매체가 서비스될 당시 기존 매체의 안정을 위해 신규 매체의 지상파 재송신을 허용하지 않는 등 형평성에 근거한 균형 발전 정책을 추진한다.¹⁹⁾

2) 정보통신부의 폐쇄적 네트워크 구조와 수직적 정체성

정보통신부의 직원들은 국가공무원법 제28조에 의거하여 공개경쟁시험을 통해 임용된 공무원들이다. 따라서 조직원들의 신분은 모두 공무원이다. 정보통신부 직원들도 노동조합에 가입되어 있다. 2006년 8월 행정부 공무원 노동조합이 출범하면서 6급 이하 직원들은 행정부 노동조합에 가입했다. 그러나 인터뷰에 응했던 직원들은 노동조합에 대한 중요성은 인식하면서도 적극적인 활동을 기대하진 않았다. 가령 정보통신부 내의 공무원 노동조합의 활동에 대해 한 직원은 “6급 이하의 공무원들이 공무원 노동조합에 참여하고 있는것 같다. 그렇지만 눈에 띄는 활동을 찾아보기는 어렵다.”고 설명한다(2007.8.6 인터뷰). 유사한 맥락에서 다른 직원 역시 “공무원 노동조합은 중요한 문제이지만 그 역할은 실질적으로 작아지는 것 같다”고 평가했다(2007.8.9 인터뷰). 노동조합의 활동이 소극적인데 반해, 조직원들은 신규 발령과 함께 정보통신공무원교육원을 통해 소속이 정부부처이며, 신분이 공무원이라는 것을 학습한다. 조직에 정식으로 근무하기 이전에 조직과 조직원들의 신분에 대해 학습하는 것이다. 이처럼 정보통신부는 공무원 노동조합과 실질적으로 단힌 네트워크 관계 구조를 이루고 있다. 반면 중앙부처의 공무원이라는 단일적 소속감을 지녔으며 정보통신부 조직원이라는 자체에 자부심을 지닌다. 정통부 직원은 “현재 본부 과장(팀장) 중에 비고시 출신은 거의 찾아보기 어렵다. 정통부는 고시 출신들이 선호하는 부서였다”고 조직에 대한 자부심을 드러냈다(2007.8.3 인터뷰). 정보통신부는 2000년대 초반까지 고시 합격자들이 선호하는 부처였다(동아일보 2003.5.2). 과거 체신부 시절에는 아날로그 이미지가 강해 발령받은 고시 출신들이 조직을 빠져나가기 위해 노력했지만, 1990년대 중반 그리고

19) 이와 관련하여 위성DMB 관계자는 “경쟁사들에게는 총과 실탄을 쥐어주면서 또 다른 매체에 싸울수 있는 무기를 빼앗음으로써 사실상 경쟁을 할 수 없게 하고 있다”고 토로하기도 했다(국민일보 2004.7.12).

2000년대에 들어서면서 고시 합격생들이 선호하는 부처로 위상이 바뀐 것이다. 조직원들 역시 이러한 위상변화를 인지하였으며 조직이 우수한 인력으로 구성되었다는 점에서 자부심을 지녔다. 노동조합의 영향을 차단시킨 폐쇄적 구조, 자체 조직에 대한 자부심은 정통부의 관료적, 계층제적 속성을 공고하게 만들었다. 그 결과 중앙행정부처라는 조직 고유의 관료적 속성, 즉 위계적 정체성이 형성되었다.

정보통신부의 조직원들은 정보통신부에 대해 다른 조직보다 유독 권위적 속성이 강한 것 같다고 평가한다. 이는 먼저 직원들의 좌석 배열에서 나타난다. 정보통신부에서는 직원들의 좌석이 서열에 따라 공식화되어 있다. 팀장 혹은 과장의 자리는 일반 직원들과 달리 구분되어 독립적으로 존재하며, 이는 팀내의 가장 높은 권위를 표상적으로 보여준다. 또한 과장의 자리에서 조직원들을 모두 관찰할 수 있도록 구성되어, 감독자로서 장의 위치를 공고히 해주는 형태이다. 또한 일반 직원들도 서열에 따라 좌석이 달라지며, 상사의 근황을 살피고 명령체계를 수행할 수 있도록 공식화 되어있다. 결국 조직이 상사들 중심으로 구성되어 있음을 파악해 볼 수 있다. 실제 정보통신부에서는 팀이나 부서의 장이 어떤 성향을 지니는지에 따라 분위기뿐만 아니라 추진하는 정책도 달라지는 것으로 나타났다. 가령 팀장의 회의에 대한 필요성 차이에 따라 정기적으로 회의를 하는 팀이 있는 반면, 회의를 거의 하지 않는 팀도 존재한다. 팀장이 회의의 필요성을 인식하느냐에 따라 회의에 대한 공식화 정도에도 차이가 존재하는 것이다(2007.8.7 인터뷰). 직원들은 조직 전반에 대해 “아랫사람이 윗사람에게 맞추려고 하는 분위기가 강하다. 팀원들이 팀장님의 성향에 맞추고, 팀장님들은 또 장, 차관님에게 맞춘다”고 설명한다. 다른 직원 역시 “조직이 전반적으로 상명하복 속성이 강하다. 계급에 따라 상사가 지적을 하면 이에 맞추기 위해 바쁘게 움직이는 모습을 자주 발견하게 된다. 상사의 의견이 의심되는 부분이 있어도 지적하기 어려운 분위기”라고 지적한다(2008.8.2 인터뷰).

위계적 속성은 이 외의 업무 상황에서도 익숙하게 발견된다. 한 직원은 업무를 지시받을 때 업무가 과하거나 부당하더라도 업무를 하기 어렵다는 얘기를 할 수 없다고 말한다. 또한 업무를 지시받을 때 상사가 자리로 와서 일을 시키는 경우는 거의 없으며, 반드시 상사의 자리로 불려서 일을 시킨다고 말한다. 방송위원회의 수평적인 속성과 대치되는 부분이라 할 수 있다. 의제를 작성하고 설정하는 단계

에서도 모든 업무는 회의 과정을 거치기보다 윗분들의 의사를 물어 전개된다고 설명한다. 그래서 업무 결재를 받을 때도 각 단계의 상사를 거치는 형식으로 결재를 받으며, 다급한 상황에서도 결재는 반드시 직속 상사에게 받아야만 한다고 말한다. 급한 상황에서 직속 상사가 부재중이더라도 직속상사를 거치지 않고 그 위의 상사에게 받을 경우 문제가 된다고 지적한다. 직급에 따른 위임전결의 위계 질서가 공고하다는 것을 살펴볼 수 있는 대목이다. 조직내의 권위적 속성은 업무뿐 아니라 업무 외적 상황으로도 연계된다. 가령, 퇴근 할 때도 상사가 있을 때는 할 수 없고, 회식 자리에서도 상사가 있는 자리에서의 불참이나 상사보다 먼저 일어나는 것은 생각하기 어렵다(2007.8.9, 2007.9.14 인터뷰). 그런데 직원들은 정보통신부가 위계적 정체성을 지닌 조직이라 규정하면서, 한편으로는 행정조직의 속성상 당연하지만 다른 한편으로는 답답하다고 인식했다. 지금까지 살펴본 것처럼 정보통신부는 상대적으로 폐쇄적인 조직 구조를 지니며, 그 결과 조직원들은 자체 조직에 대해 관료 조직의 속성, 위계적 정체성을 지닌 조직으로 파악했다.

IV. 결론

본 연구에서는 방송위원회와 정보통신부의 실질적 통합과 정체성에 대한 문제 제기를 바탕으로 두 조직의 조직 정체성을 상대적 시각에서 분석하였다. 분석 결과 두 조직의 정체성은 상이하게 나타났다. 간략히 요약하면, 방송위원회는 정보통신부에 비해 정적인 속성이 강한 조직이지만 동시에 과격한 속성도 지닌다. 또한 법, 제도와 같은 절차적 정당성을 확보하는데 중점을 두며, 조직 내에서 위계보다 상대적으로 수평적 규범이 강조된다. 방송위원회의 이러한 정체성은 일상적이면서 동시에 성과측정이 어려운 과업 속성과 포용적 리더십, 전국언론노동조합과 열린 네트워크 관계를 형성한 조직 구조의 결과로 분석된다. 방송위원회에 비해 정보통신부는 상대적으로 비일상적이면서 성과측정이 용이한 과업을 수행하며 중앙집권적 리더십을 형성한다. 또한 타 조직과의 교류가 많지 않은 조직이었다. 그 영향으로 상대적으로 동적인 속성이 강하고 절차적 정당성보다 효율성을 중시하는 도구적 합리성이 강조되었다. 그리고 자체적인 관료적 속성이라 할 수 있는

위계적 속성이 발달하였다. 방송통신위원회의 모체 조직을 대상으로 조직 정체성을 분석한 본 연구는 행정 조직의 정체성과 정체성 형성 요인에 대한 연구가 활발하지 않은 시점에서 조직 정체성과 그 원인에 대한 분석을 시도했다는 점에서 이론적 의미가 존재한다.

이와 함께 본 연구는 방송통신위원회의 방향설정과 관련해 정책적 제언을 제공해 준다. 방송위원회와 정보통신부가 통합되어 방송통신위원회라는 새로운 조직으로 거듭났다. 분석 결과를 통해 알 수 있듯이 방송위원회와 정보통신부는 조직원들의 조직 자체에 대한 인식, 즉 조직 정체성의 차이가 적지 않은 조직이다. 그러나 어느 조직의 정체성이 더 좋다 혹은 효과적이라고 말하기는 어렵다. 어떤 가치를 중심으로 보느냐에 따라 더 효과적인 정체성의 기준이 달라질 수 있고, 또 추구하는 가치적 기준 역시 주관성을 지니기 때문이다. 보다 명확한 것은 조직 과업의 속성이나 리더십, 그리고 조직 구조를 통해 조직 정체성의 형성과 변화를 시도할 수 있다는 점이다. 또한 두 조직의 실질적 통합을 위해서는 각 조직에 대한 면밀한 고찰은 필수적이라 할 수 있다. 각 조직에 대한 이해를 통해 조직원들은 간극을 좁히고 새로운 방향성을 모색해 나갈 수 있을 것이다. 특히 방송통신위원회 구성과 함께 조직의 방향 설정에 대한 논의가 주요한 쟁점이 되고 있다. 서로 다른 가치를 중시하던 방송과 통신에 관한 업무가 이제는 하나의 조직에서 담당하게 되었기 때문이다. 새로운 조직의 구성과 함께 한쪽에서는 방송의 공공성을 강조하며, 방송통신위원회의 정치적 독립성을 주요 가치로 강조한다. 반면 다른 한편에서는 통신에 관한 효율적 정책 추진이 후퇴할 것을 우려한다. 방송의 공공성, 독립성과 통신의 효율적 운용은 어느 한쪽을 소홀히 할 수 없는 주요 사안들이다. 방송과 통신의 융합 추세를 고려할 때 한 조직에서 동시에 추구되어야 함에도 불구하고, 동시에 각 분야의 특징에 적절하도록 다른 방향으로 추진되어야 한다는 부담이 존재하는 것이 사실이다. 이는 조직이 나아가는 방향, 추구하는 목표와 분리될 수 없으며 결국 조직 정체성이 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가에 대한 논의와 맥락을 같이할 것이다.

■ 참고문헌

- 방송위원회. 2003. 《제1기 방송위원회 백서》.
- _____. 2006. 《제2기 방송위원회 방송백서》.
- _____. 2007. 《2007년도 부서별 소개자료》.
- 백완기. 2000. 《행정학》. 서울: 박영사.
- 안희남. 1995. “조직구조의 세가지 차원과 이들 사이의 관계.” 《한국행정학회 월례학술대회 발표논문》.
- 양선희. 2005. “방송통신융합의 쟁점과 사회문화적 함의.” 《사회과학연구》. 16: 105-128.
- 이상호·김재범. 2006. “방송통신융합 관련 규제정책 논의 전개와 기업들의 대응전략연구: IPTV 사례를 중심으로.” 《정보통신정책연구》. 13(3): 147-176.
- 이환범·이수창·박세정. 2005. “조직환경 및 조직구조가 권위주의 행태에 미치는 영향요인 분석.” 《한국행정논집》. 17(2): 459-478.
- 정보통신부. 2003. 《정보통신백서》.
- _____. 2005. 《정보통신백서》.
- _____. 2006. 《정보통신백서》.
- _____. 2007. 《방송통신 기구통합 및 IPTV 도입방안》.
- 정윤식. 2004. “통신 방송 융합 법제 및 정책 분석: 미국과 한국의 비교분석을 중심으로.” 《정보통신정책연구》. 11(3): 49-87.
- 정충식. 2007. 《전자정부론》. 서울: 서울경제경영.
- 조성은. 2006. “조직간 갈등에 대한 사회구성주의적 접근: 방송통신융합을 둘러싼 정보통신부와 방송위원회 사례를 중심으로” 《한국정책학회 동계학술대회 발표논문》.
- 주효진. 2004. “조직구조, 조직문화 및 조직 효과성의 관계에 관한 연구: 업무 특성별 기관 분류를 중심으로.” 《행정논총》. 42(2): 29-53.
- 진대제. 2006. 《열정을 경영하라》. 서울: 김영사.
- Albert, Stuart. & David A. Whetten. 1985. “Organizational Identity.” in Mary Jo Hatch & Majken Schultz. eds. Organizational Identity, 89-118. Oxford: Oxford University.
- _____. & Blake E. Ashforth & Jane E. Dutton. 2000. “Organizational Identity and Identification: Charting New Waters and Building New Bridges.” The Academy of Management Review 25(1): 13-17.
- Becker, Selwyn W & Nichoas Baloff. 1969. “Organization Structure and Complex Problem Solving.” Administrative Science Quarterly 14(2): 260-171.

- Biggart, Nicole Woolsey. 1977. "The Creative-Destructive Process of Organizational Change." in Maanen, John Van. ed. *Qualitative Studies of Organizations*. 240-259. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Campbell, Donald J. 1988. "Task Complexity: A Review and Analysis." *The Academy of Management Review* 13(1): 40-52.
- Clark, Burton R. 1998. "The organizational saga in higher education," in John Van Maane. ed. *Qualitative Studies of Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publication, 193-206.
- Dukerich, Janet M. & Brian R. Golden & Stephen M. Shortell. 2002. "Beauty is in the Eye of the Beholder: The Impact of Organizational Identification, Identity, and Image on the Cooperative Behaviors of Physicians." *Administrative Science Quarterly* 47(3): 507-533.
- Dutton, Jane E. & Janet M. Dukerich. 1991. "Keeping an Eye on the Mirror: Image and Identity in Organizational Adatation." in Mary Jo Hatch & Majken Schultz. eds. *Organizational Identity*. 183-222. Oxford: Oxford University.
- Elsbach, Kimberly D. & Roderick M. Kramer. 2004. "Member's Responses to Organizational Identity Threats: Encountering and Countering the Business Week Rankings." in Mary Jo Hatch & Majken Schultz. eds. *Organizational Identity*. 469-509. Oxford: Oxford University.
- Fiedler, F. E. 1967. *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Fiol et al. 1998. "The Identity of Organizations," in Whetten, David A. & Paul C. Godfrey. eds. *Identity in Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications, 33-82.
- Gioia, Dennis A. & James B. Thomas. 1996. "Identity, Image, and Issue Interpretation: Sensemaking during Strategic Change in Academia." *Administrative Science Quarterly* 41(3): 370-403.
- _____. & Majken Schultz & Kevin G. Corley. 2000. "Organizational Identity, Image, and Adaptive Instability." *The Academy of Management Review* 25(1): 63-81.
- Golden-Briddle, Karen & Hayagreeva Rao. 1997. "Breaches in the Boardroom: Organizational Identity and Conflicts of Commitment in a Nonprofit Organization." in Mary Jo Hatch & Majken Schultz. eds. *Organizational Identity*. 313-345. Oxford: Oxford University.
- Gresov, Christopher and Robert Drazin. 1997. "Equifinality: Functional Equivalence in Organization Design," *Academy of Management Review*. 22(2): 403-428.
- Hall, Wayne A & Robert E. McCauley. 1987. "Planning and Managing a Corporate Network

- Utility.” *MIS Quarterly*. 11(4): 437-449.
- Mael, Fred & Blake E. Ashforth. 1992. “Alumni and Their Matter: A Partial Test of the Reformulated Model of Organizational Identification.” *Journal of Organizational Behavior*. 13(2): 103-123.
- Maniha, John & Charles Perrow. 1998. “The Reluctant Organization and The Aggressive Environment,” in John Van Maane. ed. *Qualitative Studies of Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publication, 207-222.
- McKinney, Rebecca & Howard Kahn. 2004. “Lottery Funding and Changing Organizational Identity in the UK Voluntary Sector,” *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 15(1): 1-19.
- Pfeffer, Jeffrey.. 1982. *Organizations and Organization Theory*. Mashachusetts: Pitsman Publishing Inc.
- Pratt, Michael C. & Anat Rafaeli. 1997. “Organizational Dress as a Symbol of Multilayered Social Identities,” *The Academy of Management Journal*. 40(4): 862-898.
- _____. & Foreman, Peter O. 2000. “Classifying Managerial Responses to Multiple Organizational Identities.” *Academy of Management Review*. 25(1): 18-42.
- Scott, W. Richard. 1998. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Prentice Hall.
- Selznick, Philip. 1949. “TVA and the Grass Roots.” in F. Rourke, ed. *Bureaucratic Power in National Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Sherman, J. Daniel & Howard L. Smith. 1984. “The Influence of Organizational Structure on Intrinsic versus Extrinsic Motivation.” *The Academy of Management Journal* 27(4): 877-885.
- Thompson, James d. 1967. *Organizations in Action*, NewYork: McGrawhill Inc.
- Wageman, Ruth. 1995. “Interdependence and Group Effectiveness,” *Administrative Science Quarterly* 40: 145-180.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, USA: BasicBooks.
- Zald, Mayer N. & Patricia Denton Wallace. 1998. “From Evangelism to General Service: The Transformation of the YMCA,” in John Van Maane. ed. *Qualitative Studies of Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publication, 223-239.